

Irland

PATRICK KEATINGE

Während der sich hinziehenden Ratifikation des Vertrages über die Europäische Union waren drei Themen für Irlands Europapolitik von Bedeutung — die Währungspolitik, die Verteilung der Mittel aus dem Strukturfonds und die Aufnahme der Agrarpolitik in die GATT-Runde. Jedes dieser Themen wurde von gewissen traumatischen Erfahrungen in der Innenpolitik begleitet, aber alles in allem waren die Auswirkungen weniger störend als noch zu Beginn des Jahres erwartet worden war.

Die Ära nach Maastricht

Die Abwertung des irischen Pfundes Ende Januar 1993 hatte für kurze Zeit gegenseitige Beschuldigungen von europäischer wie von irischer Seite provoziert¹. Es war jedoch bereits Ende April offensichtlich, daß die Zinsen ständig fielen und der neue Wechselkurs kurzfristig keine negativen Auswirkungen haben würde. In der Tat waren Belastungen durch die Wechselkurse nun ein Problem der anderen Regierungen. Die Wahlen in Frankreich im März und die weiteren Währungsabwertungen in Spanien und Portugal im Mai hatten so geringe Auswirkungen auf die irische Währung wie irische Argumente für eine Reform des Wechselkursmechanismus auf die orthodoxe Meinung auf europäischer Ebene. Der Druck auf den französischen Franc im Juli kündigte eine sehr viel ernstere Krise an, die schließlich zu einer Erweiterung der Bandbreiten des Wechselkursmechanismus führte, die das ganze System infrage stellte.

Das irische Pfund war in dieser Krise kein Hauptdarsteller, jedoch kam ihm durch deren Ausgang eine noch nie dagewesene Position zu. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte mußte die Zentralbank in den eigentlich freien Währungsfluß eingreifen und ihn korrigieren. 1993 war sie damit auch erfolgreich, aber das fundamentale Dilemma Irlands bei einer langfristigen Europapolitik wurde in krasser Form deutlich: Die Abhängigkeit der irischen Wirtschaft von Großbritannien schien größer zu sein als allgemein angenommen. Sollte die Europapolitik hauptsächlich von dem Reichtum der widerwilligen europäischen Nachbarn des Staates bestimmt werden?

Ende Juni lenkte mit der endgültigen Verteilung der Mittel aus dem Strukturfonds der Gemeinschaft dieses zweite wichtige Thema die Aufmerksamkeit auf sich. Nach der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh im Dezember 1992 behauptete der irische Premierminister Albert Reynolds, daß die dort verabschie-

deten allgemeinen Richtlinien den irischen Anteil in der bevorstehenden Haushaltsrunde, dem Delors-II-Paket, sicherstellen würden. Die Summe sollte acht Milliarden irische Pfund betragen. Diese Zahl wurde bei der Bildung der neuen Fianna Fail/Labour Party-Koalitionsregierung im Januar genannt. Als sich sechs Monate später herausstellte, daß dies nicht realisierbar war, blockierte die Regierung während eines Treffens des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 2. Juli eine Vereinbarung über allgemeine Richtlinien — ein Auftakt für harte Verhandlungen in Brüssel.

Die Verhandlungen fanden in einer für die Europäische Union typischen Runde statt — vom 19. Juli auf den 20. Juli mit einer Länge von über 20 Stunden. Die irische Taktik bestand darin, die Einwände des Kommissars für Regionalpolitik, Bruce Millan, zu umgehen, an die Autorität des Präsidenten der Kommission, Jacques Delors, zu appellieren und die Unterstützung des irischen Kommissars, Pádraig Flynn, zu mobilisieren. Der stellvertretende Premierminister und Außenminister, Dick Spring, bekam letztendlich von Delors die Zusage, daß, obwohl sich der Anteil Irlands an dem Fonds von 13,5% auf 11,5% verringern würde, sich der Betrag auf eine Summe zwischen 7,8 und 8 Mrd. irische Pfund belaufe. Als es jedoch im Oktober zur endgültigen Verteilung kam wurde klar, daß sich die bis dahin magischen "acht Milliarden" nicht bewahrheiten würden; die Kommission einigte sich mit einem Stimmenverhältnis von 13 zu 4 auf eine Zahl von etwa 7,2 Mrd. irische Pfund. Präsident Delors leugnete, daß die im Juli gegebene Zusage eine Garantie gewesen sei. Die irische Regierung blamierte sich daher zweifach. Nicht nur ihre Taktik konnte sich nicht durchsetzen, sondern auch der am 11. Oktober veröffentlichte "nationale Entwicklungsplan" war nunmehr hinfällig. Obwohl die Regierung die nachfolgende Vertrauensdebatte gewann, hatte sie ganz offensichtlich einige Löcher zu stopfen, und zwar sowohl in der Innenpolitik als auch in den bis dahin vielgepriesenen Beziehungen zur Kommission.

Die Erkenntnis, daß Irland traditionell Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft zieht, kann bei Betrachtung des dritten wichtigen Themas der Europapolitik der Regierung gefolgert werden. Die Aufnahme der Agrarproblematik in die Uruguay-Runde des GATT und besonders das Abkommen mit den Vereinigten Staaten ("Blair-House-Abkommen") im November 1992 hat, was nicht überraschen konnte, die Opposition der Landwirtschaftsverbände provoziert und dadurch ein politisches Dilemma für die Regierung aufgeworfen. Ungeachtet des beträchtlichen wirtschaftlichen Interesses Irlands hat sich die Regierung den französischen Gegnern des Blair-House-Abkommens angeschlossen. Besonderes Augenmerk galt den unverhältnismäßigen Auswirkungen, die das Abkommen auf die Rindfleischproduzenten haben würde.

Als die GATT-Verhandlungen in die Endphase eintraten, wurde ironischerweise der frühere irische Justizminister und spätere Kommissar Peter Sutherland zum Generaldirektor des GATT ernannt. Sutherlands Reputation als energischer Kommissar für Wettbewerbspolitik in der ersten Delors-Kommission hatte ihm

die Unterstützung der Union für seine letztlich erfolgreiche Kandidatur im Juni gesichert. Im irischen Parlament verteidigte dagegen seine frühere Partei, die "Fine Gael", die Interessen der Landwirte gegen die Blair-House-Konzessionen. In den letzten Wochen vor dem Verhandlungsende am 15. Dezember wurde das Blair-House-Abkommen nur etwas modifiziert. Das Ziel der irischen Regierung war jetzt, sich ein generelles Zugeständnis seiner europäischen Partner zu sichern, daß Irland für größere Einbußen als die aufgrund der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik schon eingetretenen, entschädigt werden sollte. Nach Abschluß der Uruguay-Runde gab der Premierminister bekannt, daß die "erforderlichen Schritte" unternommen worden seien. Erst dann veröffentlichte die Regierung einen von ihr in Auftrag gegebenen Bericht, der — ungeachtet der Zugeständnisse in der Landwirtschaft — das große Interesse Irlands an einem GATT-Abkommen konstatierte². Das höhere wirtschaftliche Interesse hatte sich letztlich gegen eine der stärksten irischen Lobbies durchgesetzt.

Die Europäische Union

Als die Europäische Union am 1. November ins Leben gerufen wurde, begrüßte die irische Regierung diese Veränderung. Von einem Mitgliedstaat, der den Maastrichter Vertrag recht zügig ratifiziert hatte, konnte das auch erwartet werden. Die Zufriedenheit der Regierung war auch der Tatsache zuzuschreiben, daß der Europäische Rat am 29. Oktober das Gleichgewicht der Mitgliedstaaten in den wichtigsten europäischen Institutionen nicht veränderte. Auf kurze Sicht war Irlands Verteidigung der "kleine Staaten-große Staaten"-Balance³ bezüglich der Institutionen also erfolgreich.

Die Gipfelkonferenz im Dezember in Brüssel, auf der die Stimmengewichtung geklärt wurde, verlief auch aus einem anderen Grund nach Irlands Geschmack. Schwerpunkt der Tagung war eine breit angelegte Diskussion über grundlegende wirtschaftliche Probleme, darunter besonders die Beschäftigungspolitik. Diese genoß zwar in Irland jahrelang Priorität, sie hatte bis dahin auf europäischer Ebene jedoch nur geringe Aufmerksamkeit erhalten. Der Gipfel legte außerdem die wesentlichen Eckpfeiler für die zukünftige Agenda der Union fest. Der politische Inhalt des "3. Pfeilers" des Vertrages über die Europäische Union, der auch die Zusammenarbeit in den Bereichen Drogen, Terrorismus und Migration abdeckt, nahm langsam Formen an. Von der irischen Regierung verlangte dieser 3. Pfeiler beträchtliche Gesetzesänderungen. Erste Zeichen für die Umsetzung waren schon Ende des Jahres 1993 erkennbar.

Die Erweiterung der Union wurde 1993 — was Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden anging — konkreter. Die Bedingungen für eine weitergehende Erweiterung wurden ebenfalls ins Auge gefaßt. In Kopenhagen einigte man sich im Juni auf ein Konzept der "assozierten Staaten". Irlands Einstellung dazu war weitgehend positiv. Die bevorstehende Erweiterungsrunde scheint eine Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Aktiva der Union zu bieten, und

die folgende Expansion kann als ein wichtiger Schritt zur langfristigen Stabilisierung des europäischen Kontinents betrachtet werden⁴. Als die Beitrittsverhandlungen mit den EFTA-Staaten im Februar 1994 "das Finale" erreichten, stellte für Irland die Fischereikontroverse das größte Problem dar, und zwar insbesondere der norwegische Zugang zu den an Irland angrenzenden EU-Fischereizonen. Die Verteidigung dieser irischen Interessen hatte schon vorher in den Versuchen, eine eigene Zone — die sogenannte "Irish Box" — vor größerem spanischen Zugang zu bewahren, Ausdruck gefunden⁵.

Bemerkenswerterweise äußerten hochrangige Regierungsmitglieder in verschiedenen außenpolitischen Statements ein Bedürfnis, sich jetzt auf die nächste irische Ratspräsidentschaft vorzubereiten. Sie wird in der zweiten Hälfte des Jahres 1996 liegen und geht wahrscheinlich mit wenigstens einem Teil der nächsten Runde institutioneller Veränderungen — wie im Maastrichter Vertrag vorgesehen — einher⁶. Dieser ungewöhnlich vorausschauende Ansatz reflektiert das Bewußtsein für die Notwendigkeit einer deutlicheren Überprüfung und Erläuterung der nationalen Politik als in der Vergangenheit aufgrund der starken Veränderung wichtiger Elemente von Irlands Verflechtung mit der europäischen Integration.

Sicherheit: Neue Bestimmungen und neue Verfahren

Die Konzentration auf das Jahr 1996 wird erstens mit der Verpflichtung, die Bestimmungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) neu zu überdenken, und zweitens mit der typisch irischen Zurückhaltung hinsichtlich des militärischen Engagements erklärt. Die Sicherheitspolitik erhielt daher graduell einen höheren Stellenwert in der irischen Europapolitik. Der Krieg im früheren Jugoslawien dürfte diesen Trend verstärken.

Irlands Beteiligung an der von den Amerikanern geleiteten Intervention in Somalia (UNITAF) war jedoch ausgeschlossen, weil sie — obwohl vom UN-Sicherheitsrat gebilligt — nicht unter dem Kommando der UN stand, wie dies Irlands "Defence Act" (Verteidigungsgesetz) von 1960 verlangte. Die folgende Aktion erfüllte diesen Anspruch, der neuartige friedensschaffende Charakter setzte jedoch eine Änderung der irischen Gesetze voraus. Kurz nachdem UNOSOM II am 11. Mai formell eingesetzt war, entschied sich die irische Regierung, eine 80-Mann starke Transporteinheit nach Somalia zu schicken, sobald das neue Gesetz verabschiedet war. Dies wurde als Neubeginn eines irischen Engagements bei der Entwicklung einer europäischen Sicherheitspolitik betrachtet⁷.

Diese Entscheidung war heikel genug, berücksichtigt man das traditionelle Widerstreben Irlands gegen die Unterstützung des Gewaltgebrauchs, mit dem viele Verteidiger der Neutralität zumindest teilweise ihre Haltung rechtfertigen. Die Kritik an der Anwendung von Gewalt und der Art und Weise, wie die Operation vor Ort sowie von New York aus geführt wurde, wurde immer lauter. Die Regierung hielt an ihrer Politik fest, hatte jedoch Schwierigkeiten wegen des Engagements. Der Verteidigungsminister, David Andrews, besuchte Somalia und

berichtete, die irischen Truppen würden an einem relativ ruhigen Ort stationiert werden und keine aktive Rolle im Kriegsgeschehen spielen. Er betonte, daß das Prinzip der Legitimation und Kontrolle durch die Vereinten Nationen erhalten bliebe, selbst wenn das Mandat Friedenschaffung und nicht zur Friedenserhaltung erlaube. Es gebe deshalb keine Analogie zu einer Beteiligung in einer militärischen Allianz und die Anwendung von Gewalt werde als der letzte Ausweg betrachtet⁸. Die Gesetzgebung wurde — mit Ausnahme der Demokratischen Linken — von allen Oppositionsparteien unterstützt. Es blieb jedoch ein wenig Furcht, in einen "Sumpf von Verpflichtungen" hineingezogen zu werden oder sogar die Neutralität zu verraten.

Der Einsatz der irischen Einheit ging ohne Schwierigkeiten über die Bühne. Das Schicksal von UNOSOM II selbst wurde jedoch fraglich, nachdem die Vereinigten Staaten nach einem Anfang Oktober erlittenen erniedrigenden Rückschlag entschieden hatten, ihre Truppen ein Jahr früher als geplant zurückzuziehen. Im Februar 1994 entschied Irland, seine Beteiligung aufrechtzuerhalten, obwohl es zu diesem Zeitpunkt der letzte von den sechs beteiligten EU-Mitgliedstaaten vor Ort war.

Die direkte Betätigung der irischen Armee im früheren Jugoslawien hatte einen geringeren Umfang und erzeugte weit weniger Kontroversen als im Falle Somalias — teilweise, weil keine Gesetzesänderungen erforderlich waren. Die Politik der irischen Regierung stimmte mit der der meisten EU-Partner überein und beinhaltete wirtschaftliche Sanktionen gegen Serbien sowie die Unterstützung von Vermittlertätigkeiten. Weniger Aufmerksamkeit — obwohl langfristig sehr bedeutsam — schenkte man der widerwilligen Zustimmung Irlands, daß die Anwendung von Gewalt als letzter Ausweg nicht immer ausgeschlossen werden könne⁹. Als man im Februar 1992 das erste Mal glaubwürdig mit militärischer Gewalt drohte, um eine Sicherheitszone in Sarajewo einrichten zu können, stimmte Irland — wenngleich ohne Enthusiasmus — zu. Die Öffentlichkeit — auch die "Progressive Democrat Party" — übte Kritik gegenüber der Unzulänglichkeit des irischen Engagements und der gesamten internationalen Gemeinschaft.

Hinsichtlich des weiten Feldes der GASP entwickelte sich Irlands bilaterale Diplomatie parallel zu den "gemeinsamen Aktionen", auf die man sich im wesentlichen während des Sondergipfels des Europäischen Rates in Brüssel am 29. Oktober geeinigt hatte. Die unterstützende Rolle der EU in den relativ günstig verlaufenden Lösungsphasen der Hauptkonflikte in Südafrika und im Nahen Osten wurde durch die Aufnahme von bilateralen Beziehungen zu Südafrika und die Einrichtung einer israelischen Botschaft sowie eines palästinensischen Büros in Dublin ergänzt. Die Entwicklung und Vertiefung der Handelsbeziehungen mit Rußland waren auch Thema auf Ministerebene, genauso wie 1993 ein Jahr intensiver Kontakte mit Polen und Ungarn war.

Auch abgesehen von den substantiellen Themen der GASP änderte sich der politische Prozeß und damit die Gestaltung der irischen Politik. Ein Sonderaus-

schuß für außenpolitische Angelegenheiten wurde eingerichtet, worüber in den vergangenen Jahren viel diskutiert, der aber bis dahin nicht realisiert worden war. Dieser Ausschuß umfaßt die Aufgaben des früheren Sonderausschusses für die sekundäre Gesetzgebung der EG und reflektiert einen offeneren Ansatz der Politikgestaltung als das vorherige System, in dem effektive parlamentarische Untersuchungen so gut wie nicht existierten. Eine andere Veränderung in der Außenpolitik geht auf die Ratifikation des Maastrichter Vertrages zurück. Irland hat formell seinen Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union (WEU) aufgenommen. Tatsächlich führte die Regierung ihre seit September 1991 bestehende Praxis, ad hoc anwesend zu sein, fort. Die permanente Ausübung setzte die Ernennung eines Botschafters in Belgien als dauernden Vertreter bei der WEU voraus — ein Indikator für die zukünftige Bedeutung der europäischen Sicherheitspolitik in Irland. Auch für die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde in Wien eine diplomatische Vertretung eingerichtet.

Irland macht sich bereit für die für 1996 geplante Überprüfung der Sicherheits- und Verteidigungsbestimmungen des Maastrichter Vertrages. Es ist jedoch zu früh für eine Voraussage, welche Position die irische Regierung einnehmen wird. Statements des Premierministers und des Außenministers deuteten an, daß die Regierung für alle Optionen offen ist, Wert wird allerdings auf den Vorrang des Politischen vor dem Militärischen gelegt¹⁰.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Nicole Schley, Forschungsgruppe Europa, Universität Mainz.

- 1 Zu Irlands Position in der Währungskrise s. Temperton, Paul (Hrsg.): *The European Currency Crisis*, London 1993.
- 2 Zu Irland und der Uruguay-Runde s. Zeitungsberichte v. 17.–19. 11. und 1.–17. 12. 1993.
- 3 Zur irischen Antwort s. die Rede von Dick Spring am 13. 10. 1993, in: *European Document Series 4* (Winter 1993–94), S. 34–36.
- 4 Eine offizielle Stellungnahme zur Erweiterung s. die Rede von Albert Reynolds am 29. 3. 1993, in: *European Document Series 2* (Sommer 1993), S. 12–14.
- 5 S. Zeitungsberichte v. 20.–22. 12. 1993.
- 6 Vgl. z.B. die Rede von Dick Spring am 16. 12. 1993, in: *European Document Series 4* (Winter 1993–94), S. 11–16.
- 7 S. die parlamentarische Debatte über den Verteidigungshaushalt v. 7. 5. 1993.
- 8 S. die parlamentarische Debatte v. 29./30. 6., 1. 7. und 6. 7. 1993.
- 9 S. das Statement vor dem UN-Sicherheitsrat am 19./20. 4. 1993, in: *European Document Series 2* (Sommer 1993), S. 65–66.
- 10 S. die Reden von Albert Reynolds am 18. 11. und Dick Spring am 16. 12. 1993, in: *European Document Series 4* (Winter 1993–94), S. 6–16.

Weiterführende Literatur

- European Document Series 1 bis 4*, Dublin 1993–1994. Temperton, Paul (Hrsg.): *The European Currency Crisis*, London 1993.